

УДК 94(476)“18/19”

**ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ ГУБЕРНСКОЙ АДМИНИСТРАЦИИ В БЕЛАРУСИ
ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX – НАЧАЛЕ XX ВЕКА****Е.А. ПОДРОЖНЯЯ***(Белорусский государственный педагогический университет им. М. Танка, Минск)*

Анализируются особенности формирования губернской администрации на территории Беларуси во второй половине XIX – начале XX века, когда после восстания 1863 – 1864 годов власти проводили политику по изменению кадрового состава местных государственных органов власти. На всех высших и ответственных должностях и должностях, связанных с народом, местные чиновники замещались выходцами из центральных губерний Российской империи. С целью привлечения на службу в край новых чиновников правительство предоставляло им значительные денежные и служебные льготы и привилегии, в то время как законодательно местные уроженцы православного и лютеранского исповедания занимали незначительные должности, а католики и иудеи были ограничены в праве на службу в местных государственных органах власти.

Введение. Социально-экономические преобразования в Российской империи, формирование капиталистического общества требовали пересмотра системы управления и принципа комплектования кадрового состава местных администраций. Современному государству необходимы были квалифицированные администраторы, способные грамотно реализовать поставленные правительством задачи и провести в жизнь принимаемые законы. Рассмотрение вопроса о формировании кадрового состава органов государственного управления на территории Беларуси не получило должного освещения в исторической науке. Дореволюционные издания в большинстве своем носили справочный характер, представляя собой систематизированные сборники законов по данному вопросу [1; 2]. В советской и современной исторической науке вопрос о формировании губернской администрации на западных окраинах во второй половине XIX – начале XX века авторами рассматривался фрагментарно в контексте более общих тем [3 – 5].

Основная часть. Формирование местной администрации приезжими из внутренних губерний чиновниками было одной из важнейших мер в правительственной программе русификации края. Правительство не могло рассчитывать в этом отношении на чиновников из местного «неблагонадежного элемента», принявших участие в восстании 1830 – 1831 годов, и принимало ряд мер по ограничению их служебных прав. Так, указом от 5 января 1837 года уроженцы западных губерний неправославного исповедания должны были на протяжении 5 лет прослужить в великорусских губерниях [1, с. 1].

Поворотным моментом в кадровой политике царских властей в Беларуси стало восстание 1863 – 1864 годов, в котором приняли участие многие чиновники местной администрации. Добровольная отставка гродненских мировых посредников в начале 1863 года ускорила решение вопроса о полной замене их по всему краю «благонадежными» выходцами «русского происхождения» из внутренних губерний. Само их присутствие создавало возможность прямой связи между русской государственной властью в лице ее представителей и местным населением, устраняя посредничество помещиков, управляющих, чиновников «польского происхождения». Многие из местных чиновников дискредитировали себя участием в восстании. Так, только за январь 1864 года в витебском тюремном замке за политические преступления из 105 арестованных 27 (25,7 %) принадлежали к служащим, в большинстве своем римско-католического исповедания [6, л. 21]. В таких условиях замещение в местной администрации чиновников-католиков было одной из важнейших мер в правительственной программе «утихомиривания» и русификации края. Для Беларуси со своеобразным национальным и вероисповедальным составом проблемы подготовки и расстановки бюрократических кадров приобрели в глазах высших местных и центральных властей первостепенное значение.

По указу от 18 апреля 1863 года должности уездных предводителей дворянства, уездных судей и мировых посредников замещались чиновниками из служащих министерств внутренних дел, госимуществ и юстиции [7, л. 1 – 18; 8, л. 10 – 22 об.]. Набирались они из внутренних губерний России из чиновников и офицеров, не имевших в крае земельной собственности и родственных связей среди местных помещиков [4, с. 26].

Согласно циркуляру виленского генерал-губернатора М.Н. Муравьева от 21 июля 1864 года все чиновники проверялись на благонадежность [9, с. 26]. Соответствующие сведения поступали к губернатору от военных начальников. На каждого чиновника писалась характеристика, в которой указывались его способности и моральные качества [7, л. 16]. На протяжении 1863 – 1868 годов служащим местных государственных учреждений запрещалось вступать в брак с местными уроженками без разрешения начальства [10, л. 2 об.].

Указами от 26 марта и 27 мая 1864 года католики не допускались к занятию высших служебных должностных мест и должностей, имеющих соприкосновение с народом [11, л. 1 – 3]. С 27 мая 1864 года все служебные места в крае, которые имели непосредственное отношение к народу, должны были замещаться исключительно лицами русского происхождения. По закону от 17 марта 1867 года генерал-губернатору было дано право замещать должности предводителей дворянства только лицами русского происхождения по назначению правительства. В результате должности предводителей дворянства в крае были заняты или местными русскими помещиками, или чиновниками МВД из внутренних губерний империи.

Царские власти поставили задачу привлечения в край русских чиновников, предоставив им ряд льгот и преимуществ, чтобы затем они осели и превратились в местных помещиков. Для водворения русского элемента и привлечения на службу в край чиновников русского происхождения на основании Инструкции 23 июля 1865 года без торгов продавались свободные имения на льготных основаниях [12, с. 6]. При покупке имений русские покупатели освобождались от платежа крепостной пошлыны при совершении актов покупки. Кроме того, военные и гражданские чины, служащие в западных губерниях, имели право приобретать землю или казенное в городе имущество в виде награды за отличную службу, не внося при получении участка никакого задатка. Оставшаяся сумма уплачивалась в течение 20 лет, начиная с 1 января каждого года, по равной части без процентов.

С 1863 по 1865 год в белорусские губернии на службу было определено 4619 новых чиновников, которые заняли наиболее значительные должности. Однако имений, подпавших под секвестр и конфискацию, оказалось недостаточно, чтобы решить вопрос о переходе недвижимости в руки благонадежного элемента. Только 574 чиновника белорусских губерний в награду за службу купили земли (259 258, 56 десятин) на особых льготных условиях по Инструкции 23 июля 1865 года [4, с. 48].

Решение кадровой проблемы наталкивалось на ограниченность государственного бюджета и отсутствие достаточного числа квалифицированных администраторов. При таких обстоятельствах власти пытались на протяжении многих лет решить трудную для себя проблему: как при небольших финансовых затратах, не отходя от общих принципов организации государственной службы, заполнить государственные учреждения в Беларуси и подыскать достойных представителей власти, чтобы добиться высокой эффективности действия государственной машины в регионе. Решению этой проблемы должен был способствовать ряд преимуществ, предоставляемых чиновникам, поступающим на службу в Беларусь.

Первоначально льготы и привилегии были не совсем ясно обозначены, что требовало постоянных разъяснений и еще более запутывало дело. Главноуправляющий II отделением Его Императорского Величества Канцелярии граф В.Н. Панин предложил осуществить общий пересмотр всех законодательных актов о преимуществах службы в отдаленных и малонаселенных местностях империи в особом межведомственном комитете, созданном в 1864 году при II отделении. В результате 21 ноября 1869 года было утверждено положение, предоставлявшее чиновникам ряд льгот и преимуществ. Согласно правилам от 21 ноября 1869 года служащим некоторых ведомств предоставлялась особая прибавка к жалованию, которая пополнялась из 10-, 5- и 1-процентных сборов с местных дворян-католиков. Лица, поступившие на службу в край до 1870 года, получали 50 % добавочного содержания, прибывшие в 1870 – 1875 годах – 30 – 40 %; после 1875 года – 15 – 20 % [13, с. 144 – 145]. Однако эти преимущества не могли существенно повлиять на качественный состав правительственного аппарата – в отчетах виленского генерал-губернатора и губернаторов зафиксированы жалобы на недостаток чиновников, их низкий профессиональный и моральный уровень [14, л. 15; 15, с. XVI; 16, л. 340]. Кроме того, имела место проблема финансового дефицита, поэтому правительство со временем начало изыскивать средства для сокращения расходов.

Были изданы дополнительные правила о преимуществах службы в отдаленных губерниях от 13 июня 1886 года [17, с. 9 – 10]. Согласно правилам, в западных губерниях (Виленской, Гродненской, Минской) особыми преимуществами пользовались служащие в канцеляриях духовных консисторий православного исповедания, в канцеляриях губернаторов, в городских и уездных полицейских управлениях, а также учителя приходских училищ – в размере 50 % получаемого ими жалования. Чиновникам от 14 до 8 класса включительно в губернских правлениях, приказах общественного призрения, комиссиях народного продовольствия, в почтовых конторах, в казенных палатах, в казначействах, в управлениях государственными имуществами, контрольных палатах, в духовных учебных заведениях и канцеляриях попечителей учебных округов, учебных заведениях ведомства Министерства народного просвещения и дирекциях народных училищ, уездным врачам и землемерам, чинам ведомства Министерства путей сообщения (кроме инженеров) полагалась надбавка в размере 20 % получаемого жалования [18, с. 14 – 15]. Под действие новых правил попадали те из чиновников, кто переводился на службу по распоряжению министров [2, с. 410 – 413].

Назначение дополнительных преимуществ по службе производилось при согласовании отраслевого министра с министрами финансов, юстиции и государственным контролером и направлялись в Сенат [18, с. 3]. При этом начальники администрации следили, чтобы оклад чиновника вместе с прибавкой не превышал содержания, получаемого в том же учреждении должностными лицами класса выше.

Особые преимущества заключались и в предоставлении прогонных денег в повышенном размере. По ведомству МВД на эти нужды отпускалось в Виленской, Ковенской и Гродненской губерниях ежегодно 1000 руб. в распоряжение генерал-губернатора [13, с. 144]. Лица русского происхождения, определяемые на должности по учебной и воспитательной части в учебные заведения Виленского учебного округа, получали сверх прогонного пособия: семейные – в размере полугодового оклада жалования, а одинокие – в размере $\frac{1}{3}$ означенного оклада [18, с. 15]. Кроме того, чиновникам предоставлялся отпуск на льготных условиях и пенсионные преимущества. В случае смерти на службе чиновника его семье выплачивали пособие [18, с. 3 – 6]. Оклады чиновникам из внутренних губерний империи, вызванных для службы в крестьянских учреждениях, превосходили оклады служащих из местных уроженцев. Так как в Беларуси до начала XX века не было земских учреждений, то средства выделялись из общих земских сборов.

Вскоре власти столкнулись с проблемой нехватки кадров для пополнения местной администрации. Поэтому уже с конца 1860-х годов местные уроженцы стали привлекаться на незначительные должности в местных органах власти. Чиновники из местных уроженцев не пользовались льготами и преимуществами службы. Фактически, царские власти закрыли государственные учреждения Беларуси для местных уроженцев католического и иудейского вероисповедания. Исключение составляли те из них, кто имел высшее образование или местные уроженцы, прослужившие во внутренних губерниях не менее 10 лет.

Ситуация изменилась после назначения на должность виленского генерал-губернатора И.С. Коханова. С 1884 года началась чистка местной администрации от служащих-католиков. Кроме того, «Временные правила» 3 мая 1882 года запретили евреям поступать на государственную службу. К 1888 году все служащие католического и иудейского исповедания были заменены русскими чиновниками [9, с. 101]. Не желая в дальнейшем пополнять администрацию местными уроженцами, власти были вынуждены принять дополнительные правила для расширения круга лиц «русского происхождения» на должности в местных учреждениях. В западных губерниях разрешалось определять на гражданскую службу лиц, по общему закону не имевших права поступать в нее. Такие лица производились в первый классный чин наравне с канцелярскими служащими III разряда. Кроме того, в Беларуси разрешалось замещать должности до 8 класса и лицами, не имевшими классных чинов. Чиновники 9 и 8 классов определялись с разрешения главного местного начальства или соответствующих министерств и управлений. При этом назначение и перевод на должности от 14 до 8 классов включительно предоставлялись губернским учреждениям [2, с. 92]. Губернское начальство в западных губерниях определяло чиновников и на должности 7 класса из лиц, не имеющих классных чинов, если они имели свидетельства об окончании уездного училища или равного ему учебного заведения. При отсутствии образовательной подготовки, назначение на должности лиц, не имевших чинов, могли производиться с разрешения министерств и главных управлений, а в некоторых случаях – генерал-губернаторов [17, с. 54 – 55, 107 – 108].

Мероприятия по формированию администрации окраин на льготных основаниях требовали значительных средств государственного бюджета, а социально-экономическое развитие Российской империи вызывало необходимость выработки новых подходов к организации кадровой службы. По предложению министра финансов Н.Х. Бунге в 1895 году была учреждена новая комиссия под председательством члена Госсовета Е.А. Перетца, которая должна была решить, стоит ли распространять особые преимущества на всех чиновников, служащих на окраинах, или они должны быть ограничены классом должностей и предоставляться только чиновникам, прибывшим в белорусско-литовские губернии из так называемых непривилегированных губерний. По решению комиссии за чиновниками сохранялось право на получение денежных льгот, но было отменено награждение следующим чином при отправлении на службу в отдаленные местности. Главная причина такого решения заключалась в том, что чины и ордена давали право получения дворянства, поэтому их широкая раздача не отвечала интересам правительства. Другие изменения были менее значительны и в основном были направлены на сокращение казенных расходов [3, с. 46 – 52]. Несмотря на это за служащими западных окраин сохранялись права на льготы и преимущества. Вместе с тем дополнительно за служащими на должностях 8 и 9 классов русского происхождения в контрольных палатах 9 западных губерний была назначена прибавка к содержанию. При этом сохранялось право на ее получение, пока чиновники занимали в контрольных палатах должности не выше 8 класса.

Проект комиссии предъявлял к новому чиновнику следующие критерии: сословное происхождение и наличие высшего или среднего образования. Наряду с традиционным формированием администрации наметилась тенденция допуска в систему управления и образованных представителей из разночинцев [19, с. 121]. Кроме того, проект предполагал, что представители высшей власти, в том числе генерал-губернаторы и губернаторы, должны действовать в единстве и наблюдать, чтобы чиновники подчиненных им ведомств оказывали друг другу содействие для пользы службы [2, с. 415].

Заключение. Ряд привилегий и льгот были направлены на то, чтобы администрация западных губерний пополнялась образованными людьми из центральных губерний России, что соответствовало государственным интересам – связать окраинные территории с внутренними. Однако несмотря на все усилия высшей власти по формированию деятельной и эффективной администрации в Беларуси, в значительной степени качественный состав приезжих чиновников был ниже всякой критики. В Беларусь отправлялись люди, не оправдавшие себя по своим деловым качествам в Европейской России, а также те, которые стремились поправить свое материальное положение за счет пособий и льгот. Таким образом, в белорусские губернии стекались худшие представители и без того стоящего на невысоком моральном уровне российского чиновничества. Они замещали высшие должности в местном управлении, в то время как местные уроженцы православного и лютеранского вероисповедания занимали незначительные посты. Католики и частично иудеи практически не могли влиться в состав местной администрации.

ЛИТЕРАТУРА

1. Репинский, Г.К. Привлечение образованных людей на службу в провинции. Исторические материалы / Г.К. Репинский. – Б.м. и б.г. – 8 с.

2. Роговин, Л.М. Устав о службе по определению от правительства и положение об особых преимуществах гражданской службы в отдаленных местностях. Т. 3: Свода законов, изд. 1896 г. и по Продолжениям 1912 и 1913 гг., доп. узаконениями за 1914 г. и извлечениями из прочих частей Св. зак., трактующими о службе гражданской. С разъяснениями, извлеченными из циркуляров и предписаний М-в, Инспекторского отдела Собств. Его Императорского Величества Канцелярии, решений Прав. Сената и алфавитным предметным указателем / сост. Л.М. Роговин. – Петроград: Изд. книжного магазина П.В. Анисимова, 1915. – XLVI, 632 с.
3. Зайончковский, П.А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX веке / П.А. Зайончковский. – М.: «Мысль», 1978. – 288 с.
4. Самбук, С.М. Политика царизма в Белоруссии в 60 – 90-е гг. XIX века / С.М. Самбук. – Минск: «Наука и техника», 1980. – 244 с.
5. Зубов, В.Е. Реформа гражданской службы в России (конец XIX – начало XX века): моногр. / В.Е. Зубов. – Новосибирск: СибАГС, 2005. – 368 с.
6. Рапорты военных начальников с ведомостями о содержащихся в тюремных замках политических преступниках // Нац. исторический архив Беларуси (НИАБ). – Фонд 1430. – Оп. 1. – Д. 31584.
7. Дело о перемене и составе чиновников, служащих по выборам от дворянства за 1864 г. // НИАБ. – Фонд 1430. – Оп. 1. – Д. 31753.
8. Предписание виленского генерал-губернатора об увольнении политически неблагонадежных мировых посредников. 1863 г. // НИАБ. – Фонд 242. – Оп. 1. – Д. 185.
9. Цылов, Н.И. Сборник распоряжений графа М.Н. Муравьева / Н.И. Цылов. – Вильна: Тип. А. Киркора и бр. Ромм, 1866. – 311 с.
10. О дозволении разным служащим вступать в брак // НИАБ. – Фонд 1430. – Оп. 1. – Д. 31772.
11. О порядке производства в чины лиц, назначенных правительством в западных губерниях на должности предводителя дворянства (9 апреля 1864 г.) // НИАБ. – Фонд 2512. – Оп. 1. – Д. 603.
12. Громачевский, С.Г. Ограничительные законы по землевладению в Западном крае, с историческим обзором их, законодательными мотивами и разъяснениями / С.Г. Громачевский. – Изд. 2-е. – СПб.: Тип. М.М. Сталюсевича, 1904. – 173 с.
13. Отзывы о наших окраинах и других местностях, в коих служащие пользуются особыми преимуществами. (Приложение к трудам Высочайше утвержденной, под председательством статс-секретаря Перетца, Комиссии для окончательной разработки проекта положений об особых преимуществах гражданской службы в отдаленных краях империи. – СПб.: Гос. тип., 1885. – 150 с.
14. Дело по представлению Витебской соединенной палатой уголовного и гражданского суда на утверждение губернатора приговоров суда о лицах, обвиняемых в разных злоупотреблениях по службе. 1877 – 1878 // НИАБ. – Фонд 1430. – Оп. 1. – Д. 36001.
15. Свод высочайших отметок по всеподданнейшим отчетам за 1893 год генерал-губернаторов, губернаторов, военных губернаторов и градоначальников. – СПб.: Гос. тип., 1895. – XXXIX, 117 с.
16. Рапорт витебского губернатора императору 11 марта 1885 г. // Российский государственный исторический архив в г. Санкт-Петербурге. – Фонд 1263. – Оп. 1. – Д. 4451. – 306 – 345 л.
17. Станкевич, С.Ф. Сборник решений Правит. Сената по делам о преимуществах службы в отдаленных местностях, а также в губерниях западных и Царства Польского. С приложением текста законоположений и указаний по фамильного, хронологического и по предметного / сост. столоначальник Департамента Гос. Казначейства С.Ф. Станкевич. – СПб.: Тип. И. Флейтмана, 1899. – VII, 254, 40 с.
18. Правила об особых преимуществах гражданской службы в отдаленных местностях, а также в губерниях западных и Царства Польского. (Высочайше утверждены 13 июня 1886 года). – СПб.: Литотипография и словолитня Эрнста Платеса, 1886. – 19 с.
19. Журнал высочайше учрежденной при Государственном совете Комиссии для пересмотра устава о гражданской службе. 1896 – 1897 гг. – Б.м. и б.г. – 121 с.

Поступила 02.11.2011

PARTICULAR FEATURES OF FORMATION OF PROVINCIAL ADMINISTRATION IN BELARUS IN THE SECOND HALF XIX – BEGINNING XX CENTURY

E. PODOROZHNYAYA

The article deals with the features of formation of provincial administration in territory of Belarus in second half 19 – beginning 20 century when after revolt 1863 – 1864 the power pursued a policy on change of personnel structure of local state authorities. On all responsible posts and the posts connected with the people, local officials were replaced with natives of the central provinces of Russian empire. For the purpose of attraction new officials to service in Belarus the government gave them considerable monetary and office privileges. While local orthodox and lutheran natives could hold insignificant posts, catholic and judaic natives have been limited legislatively in the right to service in local state authorities.